全 面 建 成 小 康 社 会 研 究

编者按:消除贫困,自古以来就是人类的理想。新中国成立以来,特别是改革开放四十多年,中国共产党带领中国人民接力探索、不懈努力,走出了一条中国特色减贫道路。2020 年中国将完成脱贫攻坚的目标任务,全面建成小康社会,在中国历史上第一次消灭绝对贫困现象。这是中国走向民族复兴的重大里程碑,也是对人类减贫事业作出的重大贡献,彰显了中国道路的优势。后小康时代,解决相对贫困问题,构建相对贫困治理体系,是全面建设社会主义现代化强国面临的重大课题。本栏特别约请两位学者撰写专题论文,对此进行深入探讨。王思斌教授的论文探讨了全面小康社会初期的相对贫困问题,提出以发展型治理解决相对贫困问题的新思路。曹和平教授的论文基于脱贫攻坚的中国案例,从文明动力学视角分析了中国道路的文明比较优势。

全面小康社会初期的相对贫困及其发展型治理

王 思 斌
(北京大学 社会学系, 北京 100871)

摘 要: 2020 年中国完成脱贫攻坚、消除绝对贫困的艰巨任务,全面建成小康社会,这是中国改革开放以来取得的重大成就。之后,中国反贫困工作的重点将转为对相对贫困的治理。市场化、城市化和社会转型给中国带来了发展机会,也衍生出转型贫困问题,包括农民的留守型相对贫困和迁移型相对贫困。从全面小康、经济—社会发展和社会生活的角度看,对相对贫困应该采取发展型治理策略,通过经济开发、建构社会支持体系、提升贫困群体能力、实现城乡公共服务均等化来促进相对贫困的缓解,同时避免对农民造成伤害的土地征用和城市化。

关键词: 全面小康社会;相对贫困;发展型治理

中图分类号:C 915 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5919(2020)05-0005-09

经过改革开放以来四十多年的艰苦奋斗,我们迎来了具有历史意义的全面小康社会,中华民族站在了新的更高的起点上面向未来。然而,我国经济社会结构和发展的不平衡,我们与之密切联系的国际环境的复杂性和多变性,既给我国经济社会发展带来机遇,也对继续发展带来不可忽视的挑战。本文拟在回顾我国小康社会建设经验的基础上,对于脱贫攻坚后和全面小康社会初期的相对贫困问题,从发展型治理的角度做一些初步分析,以对建设高质量全面小康社会有所启发。

一、全面小康社会及相对贫困问题

(一)全面建成小康社会的进程与经验

小康作为一个古典概念其含义是殷实的生活。邓小平在提出要建设小康社会时,最初是从解决我

收稿日期:2020-06-28

作者简介:王思斌,男,河北泊头人,北京大学社会学系教授,北京大学-香港理工大学中国社会工作研究中心“林护荣誉研究员”。

国改革开放初存在的大面积的贫困现象着眼的,发展经济、增加人民收入,改善人民物质生活成为建设小康社会的焦点。① 后来,邓小平的小康社会思想不断得到发展。中共十六大发出了全面建设小康社会的动员令,十八大又明确指出到 2020 年全面建成小康社会。四十多年来,小康社会建设就是在这种既定的、不断丰富和发展的指导思想下进行的。建设小康社会和全面建设小康社会,进而全面建成社会主义现代化强国,集中反映了中国共产党的执政理念和目标,反映了广大人民群众的迫切要求,也得到了全党、全国人民、全社会的积极响应。通过四十多年的改革开放、艰苦奋斗和不懈努力,我们终于建成了全面小康社会。

总括地说,建设小康社会和全面建成小康社会是中国共产党带领全国人民在低度发展基础上走向较快发展的伟大实践,是在社会主义制度下解决严重的贫困问题、走向较全面发展的艰苦实践,也是中国人民追求生活理想、主要依靠自己的力量,坚韧不拔、脚踏实地、砥砺前行的普遍实践。全面建成小康社会的成就在世界范围内是极其突出和罕见的,这不但明显地提高了城乡居民的物质生活水平,也对世界反贫困做出了巨大贡献。全面建成小康社会是我国经济社会发展的重要阶段性标志,作为一种经济社会发展状态,它还会继续发展。可以说,2020 年全面建成小康社会是全面小康社会发展的一个新起点,我们可以把当前的小康社会看作全面小康社会的初期,接下来会向更高水平、更高质量的全面小康社会发展。

(二)全面小康社会初期的相对贫困问题

2020 年全面建成小康社会是一个具有时点特征的经济社会发展程度和状态的表述。看起来它是一个时点性目标状态的表述,实际上则包含了十分丰富的过程和结构意义内涵。从过程上来说,它包含了在普遍贫困基础上全国人民建设小康社会的艰苦努力,也包含着保持和进一步发展全面小康状态的继续努力。从结构的意义来说,全面建成小康社会在宏观上意味着我国经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。具体地则意味着中国人民走出了绝对贫困,要进一步通过相对平衡和充分地发展,满足人民日益增长的美好生活需要,走向高质量小康生活。

建设高质量小康社会是我们的新目标,但是,就当前的国内外条件来看,这一目标的实现并非轻而易举,而是存在着严重挑战。国际环境的复杂化和具有挑战性,国内经济结构调整和经济增长放缓,再加上新冠肺炎疫情对经济社会运行的影响,我国在建设高质量小康社会方面可能会遇到一定范围内脱贫人口返贫的风险和较大规模相对贫困的挑战。这使得,阻滞脱贫人口返贫和应对相对贫困挑战成为目前和未来较长一段时间必须认真对待的重大问题。

阻滞脱贫人口返贫和解决相对贫困问题是一段时间以来学术界特别关注的理论和实践问题。形成这一研究热点的原因有诸多方面:第一,近 40 年来中国政府实施了各种类型、不间断的大规模反贫困行动,最后以脱贫攻坚的方式达到绝对贫困人口脱贫的阶段性目标,其效果如何,脱贫是指标性的还是实质性的,政府、社会和学术界都比较关心;第二,党的十八大以来特别是《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》实施以来,我国使用了“超常规举措”解决最艰巨的绝对贫困问题。脱贫攻坚战结束后,“超常规举措”会弱化,由“超常规举措”推促走出绝对贫困的群体会怎样生活,保持不返贫是各界关心的;第三,包括走出绝对贫困的群体在内,我国有大量相对贫困人口。在国内外经济形势复杂、挑战和不确定性增加的情况下,我国如何解决相对贫困问题,一方面促进高质量小康社会建设,另一方面不落入“中等收入陷阱”,是更宏大的课题。《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》(2020 年 1 月 2 日)指出:脱贫攻坚任务完成后,我国贫困状况将发生重大变化,扶贫工作重心转向解决相对贫困,扶贫工作方式由集中作战调整为常态推进。要研究建立解决相对贫困的长效机制,推动减贫战略和工作体系平稳转型。加强解决相对贫困问题顶层设计,纳入实施乡村振兴战略

① 《邓小平文选》第 2 卷,北京:人民出版社 1994 年版,第 237 页。

统筹安排①。这为我国治理相对贫困指明了方向。总的说来,在社会主义初级阶段,我国的相对贫困治理,是涉及国计民生、实现社会主义现代化基础的重大课题。

二、对相对贫困的理解及其治理研究

(一)对于全面小康下相对贫困的现实理解

在经济学、社会学、发展学、人类学等领域,包括对相对贫困在内的贫困研究一直是学者们关注的重点。贫困或反贫困研究是一个范围广阔、涉及因素复杂的研究领域,其研究成果十分丰富。一般说来,这些研究主要以绝对贫困和相对贫困为研究对象,研究的目的是对贫困的治理。

长期以来,由于绝对贫困负面影响的严重性,它对贫困群体生活的威胁、对政府责任的问责和对社会良心的拷问,从而使得绝对贫困问题得到更多关注。另一方面,绝对贫困现象的相对“明确性”,即在一定经济社会条件下有一个政策标准,进而也有一定的反贫困成效指标,使得对绝对贫困的研究“更容易操作”。相对而言,关于相对贫困的研究就困难一些。这主要源自相对贫困的“模糊性”或“相对性”,它在经济标准上有一定的伸缩性。而且与绝对贫困相比,它要较宽阔地考虑社会生活、生活感受等方面的因素②。从现实角度看,我国学界关于反贫困或贫困治理的研究主要集中于绝对贫困。绝对贫困是我国必须解决的重大社会问题,因为它不但具有经济学和社会学的意义,而且具有政治的意义,与此相应,脱贫攻坚成为执政党和政府承诺和下决心解决的问题。在这种背景下,绝对贫困治理研究在较大广度和深度上展开。相对贫困问题在社会学研究中常常是从社会分层的角度着眼的,它关注的是相对贫困的规模和结构及其对社会阶层结构和社会稳定的影响,比较偏重理论分析。经济—社会政策关于贫困治理的研究相对“务实”,由于绝对贫困研究的可操作性强,所以各类关于贫困的研究——不管是对象确定、标准设计、政策设计和减贫行动,都与实际的绝对贫困现象密切相关。

当下,在我们总体上消除了绝对贫困而转向关注相对贫困问题时,实际上还是以由绝对贫困转化而来的相对贫困群体和与绝对贫困比较接近的边缘性相对贫困群体为主。这也就是说,我们是在脱贫攻坚总体上基本结束,又与消除绝对贫困密切相关的背景下,对现实的和具体的相对贫困的研究,而不是基于一般社会心理学的参照群体的比较意义上的相对贫困研究。当前或至少在“十四五”期间,经济—社会政策所关注的相对贫困群体,主要是由摆脱绝对贫困的群体和边缘性低收入群体组成的,不是指一般的中低收入群体,如近来普遍议论的家庭月人均收入 1000 元左右的群体或年轻一代所说的“月光族”。当然,中低收入群体的生活状况也是值得关注的,因为这一群体庞大,改善这一群体的生活状态和中等收入群体的扩大与走出“中等收入陷阱”有更直接的关联。中央现在关注的绝对贫困群体的脱贫问题、脱贫群体的稳定性问题、进入全面小康社会后的相对贫困问题,在群体对象上有很大部分是重合的。不过,“相对贫困”群体比脱贫攻坚政策中的“绝对贫困”群体范围要大,其贫困程度要弱一些。但是,这些相对贫困群体依然是社会中的低收入、生活水平最低、生活质量最差的群体。在整个社会向前发展的进程中,他们还是处于阶层结构的底部。

反贫困也有一个地区分布问题。长期以来,似乎城乡二元结构将贫困的帽子给了农村,城市没有贫困。实际上,虽然城市人的公共服务和社会政策落实得较好,因而贫困现象显得不太严重,但这并不是说城市中没有绝对贫困,更不是说城市没有相对贫困。基于绝对贫困作为一种社会问题将于 2020 年末被解决和绝对贫困概念在政策话语上成为过去式,政府决定“脱贫攻坚任务完成后扶贫工作重心转向解决相对贫困”的语境,本文把对相对贫困及其治理的研究集中于农村走出绝对贫困、由他们转化而成的边缘性相对贫困群体和农民变为市民(城镇化)过程中的相对贫困群体。

---

① 《中共中央 国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》,北京:人民出版社 2020 年版。

② 关信平:《中国城市贫困问题研究》,长沙:湖南人民出版社 1999 年版,第 110—117 页。

(二)关于全面建成小康社会后相对贫困治理的研究

对于绝对贫困群体脱贫后的可能状况或相对贫困问题,学者们进行了许多有意义的研究,对理解我国 2020 年以后全面小康社会中的贫困现象和减贫政策的制定有重要意义。以下对与本文直接相关的一些研究成果做简要梳理,以凝聚焦点、深化研究。

李小云和许汉泽指出,由于农村贫困人口生计的脆弱性、兜底保障的有限覆盖率以及贫困线的可能变动,2020 年现有扶贫标准下贫困人口全部脱贫目标的完成并不意味着农村贫困的终结,农村贫困将会进入一个以转型性次生贫困和相对贫困为特点的新阶段。所谓转型性次生贫困是指在城乡二元结构限制下,快速城市化和工业化进程催生的贫困。在工业化、城市化进程中,农村的一部分人由于自身条件不足而逐渐退落下来,他们中的一部分人会随着城乡一体化的社会保障制度的改善而保持在贫困线以上,还有一部分人则会落入贫困陷阱①。他们还认为,2020 年以后我国的相对贫困具有相对性、转型性、发展性、多维性、结构性和特殊群体性等特征,构建新时代的贫困治理机制,应转变现有的贫困治理理念与话语,制定新的贫困治理战略,完善贫困治理体制,整合贫困治理路径②。以上学者的研究可以说是道出了全面建成小康社会以后我国贫困现象的基本特点,抓住了重点,也对全面建成小康社会后我国的贫困治理提出了比较综合全面的见解。不少学者从政策角度对全面建成小康社会后我国的相对贫困治理提出了自己的看法。高强、孔祥智指出,全面建成小康社会之后,要在乡村振兴与脱贫攻坚“两大战略”统筹衔接的视角下,以欠发达地区和低收入群体能力建设为基础,创新扶贫政策设计,建立一套缓解相对贫困的体制机制③。有学者从完善和有效实施社会救助政策的角度对反贫困给予了关注。关信平指出,在未来的反贫困行动中,社会救助制度将具有更加重要的作用,应该通过进一步改革和发展,加强社会救助的功能.在提升社会救助制度目标的基础上加强社会救助能力,优化社会救助制度体系④。左停认为,在 2020 年全面建成小康社会、打赢脱贫攻坚战之后,应该积极创新发展型社会救助,以应对贫困问题。在他看来,发展型社会救助即从设计目的及结果上增加受救助对象的自我发展能力是重要的⑤。

有的学者从贫困群体的生活文化和心态的角度分析问题,并提出未来农村贫困问题的解决之道。唐任伍认为,2020 年后中国将进入以相对贫困、精神贫困为主要表现的后小康时代。后小康时代的相对贫困具有强韧性和迁移性、“穷人心态”和“贫困思维”弥漫、次生性和多维性、消费型、城市化等新特点。后小康时代的相对贫困治理,需要运用正式制度和非正式制度的双轮驱动来解决⑥。笔者也从经济、社会、文化心理、社会政策等多个方面对脱贫攻坚结束后的贫困治理进行综合分析,认为在后脱贫攻坚中(它既是脱贫攻坚的后期,也是脱贫攻坚结束后的一段时期)要关注贫困群体的经济—社会韧性的建构,其中包括增强贫困群体的经济韧性,增强他们的社会资本,激发贫困群体文化中的积极因素以及持续的政策支持⑦。

上述学者都从某个方面或角度指出了 2020 年后与先前的绝对贫困直接相关的相对贫困的特点,提出治理相对贫困的主张。可以看出,关于后脱贫攻坚期和全面建成小康后的相对贫困治理问题,除了技

---

① 李小云、许汉泽:《2020 年后扶贫工作的若干思考》,《国家行政学院学报》2018 年第 1 期,第 62—66 页。

② 邢成举、李小云:《相对贫困与新时代贫困治理机制的构建》,《改革》2019 年 12 期,第 16—25 页。

③ 高强、孔祥智:《论相对贫困的内涵、特点难点及应对之策》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 3 期,第 120—128 页。

④ 关信平:《当前我国反贫困进程及社会救助制度的发展议题》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 5 期,第 28—36 页。

⑤ 左停:《反贫困的政策重点与发展型社会救助》,《改革》2016 年第 8 期,第 80—83 页。

⑥ 唐任伍:《贫困文化韧性下的后小康时代相对贫困特征及其治理》,《贵州师范大学学报(社会科学版)》2019 年第 5 期,第 55—63 页。

⑦ 王思斌:《后脱贫攻坚中贫困群体经济—社会韧性的建构》,《重庆工商大学学报(社会科学版)》2020 年第 1 期,第 1—11 页。

术性方案外,在政策理论讨论上,学者们大多数使用了发展和治理的视角。这是基于对 2020 年后相对贫困问题的全面认识作出的分析。但是笔者也认为,上述研究还有需要进一步深入、细致的地方,有必要对更加具体的相对贫困群体和更加具象的相对贫困现象做出更具针对性地分析,以下做一些初步尝试。

(三)本文对相对贫困治理的理解及分析角度:经济—社会生活视角

改革开放以来,我国的反贫困在绝大程度上是从经济即增加贫困群体收入的角度着眼和着手的,这有充分的合理性。随着对贫困原因认识的深化和我国经济实力的增强,特别是在将反贫困纳入全面建设小康社会的战略部署之后,反贫困和脱贫攻坚的内容就更加综合。“两不愁、三保障”就反映了对贫困现象的更全面理解。在全面建成小康社会之后,在绝对贫困问题总体上已经解决和转向解决相对贫困之后,对相对贫困治理应该有进一步的认识。我们既要继续关注那些走出绝对贫困的相对贫困群体的稳定脱贫问题,也要关注某些特殊人群(而不只是他们的家庭)的生活状态。本文希望从经济—社会生活视角看待相对贫困的治理问题,从相对贫困群体(家庭和个人)的基本社会生活状态的角度分析相对贫困,并探讨其治理之道。经济—社会生活视角是观察和分析相对贫困的一种方法论视角,它指的是从贫困群体(贫困者)的经济—社会生活整体的角度理解当事人的生存状态。这一方法论视角的直接来源是马克思关于经济社会结构和人的社会生活的观点。马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中把人类生活分为物质生活、社会生活、政治生活和精神生活,指出它们是一个整体①。与此相对应,作为社会基础的现实的人的生活也是整体性的,他们不但有经济物质生活,也有社会生活、政治生活和精神生活。这样,就要从整体上去看待贫困群体生活的富裕或贫穷程度。

实际上,这也与中国传统社会关于小康—殷实生活的理念相一致。小康生活不只是经济富裕,而且要社会关系和谐,人有幸福感。当然,谈到人的幸福感、尊严感、能力感、成就感可能还要将视点往具体的人群聚焦。这样,相对贫困问题就不只是以家庭为单位的,它还可以是具体的、个人性的。关于这一点,欧洲共同体委员会关于贫困的定义是有启发意义的。它认为,贫困应该被理解为个人、家庭和群体的资源(物质的、文化的和社会的)如此有限,以致他们被排除在所在成员国的可以接受的最低限度的生活方式之外②。基于中国现实,本文做这样的理解:相对贫困是摆脱了绝对贫困的个人、家庭和群体,由于经济的、社会的、文化和精神资源匮乏,只能维持低等社会生活水平的状态。相对贫困是以经济和社会支持匮乏为基础的,生活文化贫乏、精神状态低下也是形成相对贫困的因素和表征。这是相对贫困的经济—社会生活界定,具有结构—人文主义的特征。我国传统的贫困界定是经济标准,在全面建设小康过程中,一些地方使用了多元客观物化指标来判断是否贫困:一看房、二看粮、三看劳动力强不强、四看有无读书郎、五看有无病怏怏、六看有些啥家当。按照经济—社会生活的视角,衡量和分析本文所说的相对贫困现象,还可以加上“七看精神状态怎么样”。如果一个群体、家庭或个人经济上比较贫困、社会支持薄弱、生活的精神状态低下,那么,这些家庭、群体和个人就属于相对贫困范畴。

贫困治理是指包括贫困人群在内的多方力量参与解决问题的共同行动。从目标的角度看,贫困治理是要减少、缓解或消除作为社会问题的贫困。从机制的角度看,贫困治理比扶贫、开发、输血、造血等含义简明的概念更加综合,它更强调多方共同努力解决贫困问题的机制和过程,强调贫困群体的主体作用,这对于处理相对贫困问题来说是适宜的。而且,对于已经走出绝对贫困的相对贫困群体来说,经济收入和财富的增长、社会生活条件的改善依然是贫困治理的主题,这就要求用综合的、发展的思路来看待和处理相对贫困问题。这也是本文用发展型治理应对相对贫困问题的思路。

关于发展型治理概念,以往我国的扶贫、脱贫攻坚实践及相关研究使用得不多。在发展学领域,反贫困是与发展理念密切联系在一起的。佩鲁的“新发展观”早就指出发展是综合性的,是以人为中心的

---

① 《马克思恩格斯选集》第 2 卷,北京:人民出版社 2012 年版,第 2—3 页。

② 关信平:《中国城市贫困问题研究》,长沙:湖南人民出版社 1999 版,第 71 页。

发展①。一些研究发展问题的学者从人类学角度进一步强调要从贫困者主体、持续效果等角度看待发展问题,提出了什么是发展、谁的发展方面的问题②,为贫困的治理指出了正确方向。本文认为发展是治理贫困的一种机制,相对贫困的发展型治理是包括贫困群体在内的多方力量通过经济、社会、观念和能力发展而减少贫困的综合行动。

三、全面小康社会初期相对贫困群体的结构与“转型贫困”

(一)相对贫困群体的结构

我国相对贫困群体的结构可以从两个方面看待:一是收入分层视角,二是城乡分化视角。从收入分层角度看,低收入群体、中低收入群体都属于相对贫困群体。从家庭生活的收支来看,这些家庭的经济—社会生活基本上能过得去,但是仍处于一定程度的拮据状态。在低收入群体、中低收入群体中,低收入群体的贫困程度更深,他们中有不少是家庭人均收入刚刚超过贫困线的人口。如果全面建成小康社会后对贫困线进行调整(提高),他们中的大部分可能会被划入贫困人口。这样,从总体上研究和制定新的反贫困政策,主要是针对这一群体的。从城乡分化的角度看相对贫困,则相对贫困人口大部分在农村地区,特别是中西部农村地区,这是与农村扶贫和脱贫攻坚行动直接相关的。经过多年的扶贫和脱贫攻坚,以往的贫困户总体上都走出了绝对贫困,“两不愁、三保障”使这些家庭的经济状况有明显改善,整体生活有较大改观。但是不容否认,他们中的多数只是走出了既定的绝对贫困线,除了小部分真正实现“致富”而彻底走出贫困外,大量贫困人口会成为全面小康社会中的相对贫困群体。这样,继续开展以农村为重点的减贫行动就是建设高质量全面小康社会的重要任务。

应该指出的是,农村贫困群体也是分结构的,那些重要的结构性致贫因素很有可能会把贫困带入小康社会。比如,家庭成员劳动能力低下,人们赖以生存的自然环境脆弱、就业环境不确定,等等。还有一种贫困也是应该被考虑的,从家庭结构的角度看,那些在低收入家庭、中低收入家庭中处于边缘地位的成员处于更贫困的状态,他们的生活状态更差。在现实中,他们主要是与子女家庭相对分离、得不到子女有效经济支持和生活照顾的老人。按照现行的贫困线标准,他们中的很多人处于贫困状态,如果从经济—社会生活的角度看,他们的贫困程度是比较深的。

(二)“转型贫困”:全面小康社会中相对贫困的重点

在分析 2020 年后我国农村贫困问题的发展变化时,李小云等提出了“转型贫困”或“转型性次生贫困”的概念,概括的是绝对贫困基本终结后,在城乡二元结构限制下,快速的城市化和工业化会催生大量贫困人口的现象③。“转型性次生贫困”概念从作为宏观结构的城乡关系和作为社会变迁主要动力的市场化和城市化的过程角度研究分析我国的相对贫困很有意义。我国的贫困主要在农村,当家庭联产承包责任制的反贫困动力基本用竭后,国家的经济发展动力就转向市场化和城市化。在城乡二元结构下,农民自觉不自觉、情愿不情愿地进入市场化、城市化过程。在中西部贫困农村,农民被卷入市场化、城市化过程后的理性选择是外出务工,第一代农民工的直接目标是挣钱回家盖房,为子女结婚做准备。现在他们差不多已经进入老年,他们已没有了年轻时的在市场中闯荡的能力,当时所创造的最重要财富——新的住房,也不被有更高需求的年轻一代所珍惜。第二代、第三代农民工希望长期居住在城市,成为新市民,他们要花巨资在城市买房,不管是自己努力挣钱、精心盘算生活,还是“剥夺”父母的存款,都是想“像城市人那样生活”,实际上他们中的大多数处于相对贫困状态。农民和进城务工者的贫困、相对贫困状态与市场化、城市化进程中的城乡关系不平衡有关④,与 20 世纪 90 年代中期以来不断

① 弗朗索瓦·佩鲁:《新发展观》,张宁、丰子义译,北京:华夏出版社 1987 年版。

② 阿图罗·埃斯瓦克尔:《遭遇发展》,汪淳玉等译,北京:社会科学文献出版社 2011 年版。

③ 李小云、许汉泽:《2020 年后扶贫工作的若干思考》,《国家行政学院学报》2018 年第 1 期,第 62—66 页。

④ 张玉林:《21 世纪的城乡关系、要素流动与乡村振兴》,《中国农业大学学报》2019 年第 3 期,第 18—30 页。

形成的、以城市为中心的经济体系的强大吸附力有关①。由此我们看到,市场化、城市化在给农村居民带来看得见利益的同时,也造就了大量相对贫困人口。

市场化、城市化转型中出现的某些相对贫困还与农民失去土地有关。进入 21 世纪以来,在城市核心动力拉动经济发展的思路和城乡统筹政策下,我国加快了城市化进程,不少地区出现了行政型城市化现象。征地拆迁、拆村建镇,使不少农民失去土地,从而陷入相对贫困。这里有两种情况:一种是征地进城农民。农民的土地被全部征用,农民变为市民,但是城市没有能力为"新市民"完全安排就业,"新市民"中的中老年没有能力进入市场获得收入,而是依靠不多的养老金生活,加上进入城市后他们的消费方式不得不受城市生活方式的制约,因此出现了农民变市民后,居住条件变好、收入机会减少、支付能力不足、陷入相对贫困的现象。有不少农民在变为市民前日子过得还可以,土地可以生产自己食用的粮食蔬菜且有剩余,零星务工可以补充收入,消费也朴实简单,与以往生活相比有一定殷实感。变为市民之后,由于缺少现代城市生产所需要的技术和能力,所以那些原本有一定劳动能力的老年人变成了无土地、无岗位、无工作收入的领取养老金者,从而进入城市相对贫困群体,这是迁移型相对贫困。另一种是留在农村的中老年农民,他们有的失去劳动能力,有的将自己的土地租给企业,获得租金。由于中西部农村地区的一些企业经营很不稳定,所以农民得到的租金也有限,加上这一群体逐渐失去在市场上获得收入的能力,因患病等原因需要支付的款项不断增加,所以其物质生活还是比较困难的,于是出现留守型相对贫困,这主要是某些不发达农村中老年的情况。在上述情况下,这些进入老年的人们的社会生活感受发生了明显变化:经过改革开放生活得到明显改善,进入老年后,获得感、幸福感、存在感在下降。在留守老人那里,为了支持子女在城市买房而掏空了积蓄,虽然在城市打工的子女会有些回馈,他们的经济生活上还过得去,但是他们的社会生活却极其乏味。那些离开了自己与之相伴一生的熟悉土地而成为新市民的老年人,有些得到了子女的经济支持,但不少人的这种支持乏力。购置住房、刚性消费,除了养老金之外无多收入,他们失去了殷实感。

需要再一次强调的是,国家推进市场化和城市化是大势所趋,而且已经成为国策,从大历史—社会进程上看这是社会的进步,是国家持续繁荣之必需。但是,在市场化、城市化过程中,由于某些个人和群体的竞争能力不足,不能获得更多经济—社会资源,不能适应新的生活方式,所以会使贫困和相对贫困落到他们头上,他们的获得感、幸福感、安全感是弱的,甚至会有某种程度的失落感、无能感。这里反映的是宏观视野与微观视点、总体状态与个人感受、历史进程与当下生活看待转型发展问题的差异。2020 年以后,面对以"转型贫困"为主的相对贫困现象,我们不但要有宏观的战略部署,也要有具体的政策和落实到相对贫困者的减贫措施。在致力于满足人民日益增长的美好生活需要时,要特别关注相对贫困群体;在治理相对贫困时,也要从具体的群体和人出发。

四、相对贫困的发展型治理

(一)通过发展实现相对贫困治理

脱贫攻坚期绝对贫困群体的脱贫目标是"两不愁、三保障",解决的主要是经济和基本物质生活方面的贫困。进入全面小康社会,治理相对贫困的目标依然首先是经济性的,同时要关注在更加综合、更加本质和更加人本的意义上实施发展策略,从而通过发展来实现对相对贫困的治理。正如发展理论所强调的那样,发展意味着经济的持续增长、经济—社会结构的优化、人的能力的发展和促进发展的制度的完善,发展的目标是为了人。按照这一思想,治理相对贫困首先要以经济开发或促进相对贫困群体在市场或准市场上获得更多的、相对稳定的收入为具体目标。在农村,要实施高质量的经济开发,在政府政策的支持下,使走出绝对贫困的人们以自己积累起来的经济能力为基础,以个体或合作的形式走进市场,获得相对稳定的收入,这里包括对土地的经营、兼业,也包括外出务工。在城镇,要在政策的支持下,向相对贫困群体提供就业岗位,获得工资收入。在这一过程中,贫困群体获得更多收入能力的增长和促

① 王思斌:《社会生态视角下乡村振兴发展的社会学分析》,《北京大学学报》2018 年第 2 期,第 5—12 页。

进解决相对贫困问题的制度发展十分重要。要切实加强对有劳动能力的相对贫困群体的能力培训,同时完善各种针对低收入群体的社会保障和社会保护制度以及发展性社会政策,使他们有机会、有能力在市场和准市场中获利。

在脱贫攻坚中,来自政府和社会的外部支持十分重要。对于走出绝对贫困的相对贫困群体来说,这些支持依然重要。《中共中央　国务院关于抓好“三农”领域重点工作确保如期实现全面小康的意见》指出,坚持贫困县摘帽不摘责任、不摘政策、不摘帮扶、不摘监管。这种持续支持的政策也要切实落实到相对贫困群体身上,有效地建构起政府、企业、社会力量支持贫困群体的经济—社会支持网络,加强非贫困群体与贫困群体、贫困户之间的合作,建构贫困群体有效参与的新型合作组织,支撑贫困群体能够比较稳定地获得较好的收益。当前和未来一段时间内,中国寻求经济的高质量发展,同时面临经济下行、新冠疫情常态化,国家正在建构以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,农村发展成为国内大循环的重要方面。在此过程中,进一步解决农村的贫困问题既十分迫切,也会对国内大循环良性运行做出积极贡献。

(二)城乡公共服务均等化

从绝对贫困脱胎而来的相对贫困问题在建构国内大循环中应该得到关注。从相对贫困群体的结构看,他们中的许多人是劳动力素质较低、社会支持网络较弱、技术知识不足者和健康状况较差、劳动能力较弱者。面对这种情况,切实推进城乡公共服务均等化,实施更有效的社会政策对于缓解这一群体的弱势状况十分重要,这也是发展型治理的重要组成部分。进入 21 世纪以来,中央在统筹城乡的大思路下,推进城乡公共服务均等化,在一些地区取得了显著成绩,但是在许多农村地区农村居民所获得的公共服务远不如城市地区,这也在相当大程度上影响了他们的经济—社会生活状态。城乡公共服务均等化的认真实施,将会直接改善相对贫困群体的生存状态,从而支持他们更有力地缓解贫困。在强化城乡公共服务均等化实施的过程中,一个重要的方面是公共服务体系的系统性和有效运行。要大力强化农村地区公共服务体系建设,加强向困难群体提供公共服务的力量,使公共服务真正有可及性、可获得性、可享用性。这里需要认真思考公共服务转递的“最后一厘米”问题,要加强政府、社会力量与乡村公共服务力量的连接与整合,从政策实施与乡村文化及贫困群体社会生活方式积极互动的角度,使公共服务对贫困群体的经济—社会生活产生积极影响。在这一过程中,建立专业的公共服务和社会服务队伍尤为重要,其中专门对贫困群体、弱势群体实施综合性服务的社会工作不可或缺。要在新的反贫困战略和乡村振兴中,发展农村社会工作,促进农村经济发展和社会发展,直接为贫困群体提供专业化、高质量的服务。

(三)增强贫困群体的能力

按照发展理论,发展的最重要之点是贫困群体的自身发展,是人的发展。从以往的反贫困政策和实践来看,政府和社会力量常常强调贫困群体的弱点,即他们的观念落后、市场竞争力不足导致了贫困。对这种观点可以从两方面来分析:一方面,确实贫困群体、弱势群体缺乏“强势群体”和一般人群所具有的在市场中竞争的某些能力,这也是他们被排挤到社会边缘的重要原因。在市场化加深、城市化加快的大趋势下,贫困群体应该增强这些关键能力,尤其要增强贫困群体的“可行能力”①。面对较差的经济环境,中西部贫困家庭增加收入的一个重要选择是外出务工,提高打工群体的知识、技术和服务能力是必要的。另一方面,对于留在农村的劳动者来说,依据传统经验和相对优势,提升其层次,形成特色产业,提供社会需要的原生态、高质量产品,获得收入,同样重要。挖掘贫困地区的传统优势并对之进行适于现代需求的改造,不但可以向社会提供好的产品,而且可以使贫困群体的传统优势能力得以发挥并得到发展,增强他们的主体性和能力感,使贫困群体不至于在市场化、现代化的进程中完全掉队。

增强贫困群体的能力还意味着增强他们经营自己生活的能力。在贫困群体中,有一部分是家庭生活方式存在问题,即不会过日子。增强这些家庭处理自己经济—社会生活的能力可以在一定程度上缓

① 阿玛蒂亚·森:《以自由看待发展》,任赜、于真译,北京:中国人民大学出版社 2009 年版。

解贫困。一些地方通过“过日子能手”的示范帮助贫困家庭,效果是积极的和综合的。

发展型治理必须激发贫困群体的内在动力和生活信心。对于贫困地区的老年群体来说,一方面要增强儿女对他们的经济支持和关心,另一方面要增加他们参加劳作、增加收入和有利于身心健康、社区文化传承及互相帮助的活动,使他们的生活更有意义,增强他们的能力感和存在感,这也是解决“乡愁”问题的重要举措。在政府政策和社会力量的支持下,由村两委、新乡贤进行组织,这些是可以做得到的。

(四)防止政绩冲动剥夺农民的土地

土地是农民收入的重要来源,农业经营是农民整个生命的重要组成部分,至少对于中老年农民来说是如此。在走出绝对贫困之后,不少贫困农民特别是中老年农民没有外出务工经商的能力,广义上的务农依然是他们获得经济收入的重要来源,是他们在“过日子”和证明自己的载体,这从社会生活的角度反映了从事农业活动对于反贫困的意义。较贫困地区农民从事农业可能不会致富,但是可以维持家庭的基本生活。“家中有粮,心里不慌。”在经济下行特别是在受新冠疫情影响不能外出务工的情况下,许多农民种好自己的地,生活不会出问题。挣钱靠打工,土地是保障。在打工经济受阻的情况下,政府应该看到保护农民的土地经营权对增强我国的经济韧性和社会韧性做出的贡献。基于以往的经验和教训,要防止地方官员为了政绩,在就业机会不足的情况下,强征农民土地,强逼农民拆迁上楼。因为这些做法会斩断农民在城乡之间回旋的余地,制造出新的贫困,更严重的会带来群体上访等危害社会稳定的事件。我们应该相信,通过脱贫攻坚,贫困群体的经济能力有所提高,生产条件有所改善,如果公共服务真正到位,加上政府乡村振兴的积极政策,他们就不会轻易返回绝对贫困,而会通过积累走向更好的生活。

五、结　语

相对贫困的治理是一个长期而艰巨的任务,当前和未来一段时间内,相对贫困治理主要针对走出绝对贫困的贫困人口和以前的边缘低收入群体,这是建设更高水平小康社会的艰巨任务。我国经济已进入高质量发展阶段,治理相对贫困也要尽量实现高质量。在新的发展阶段,要用新的理念处理相对贫困问题,经济-社会生活视角是看待相对贫困问题的新角度,经济—社会—人三位一体的发展型治理是在深层次上解决相对贫困问题的新思路。有适宜的经济-社会政策指引,有公共服务的到位支持,加上贫困群体能力的提高,我国的相对贫困治理一定能取得显著成果,我国的全面小康社会建设也会上升到新的水平。

Relative Poverty and its Developmental Governance in the Early Period of a Moderately-prosperous Society in all Respects

Wang Sibin
(*Department of Sociology*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: By end of 2020, China will complete the arduous task of alleviating absolute poverty, and build a moderately-prosperous society in all respect. This is a major achievement China has made since its reform and opening up. After that, the focus of China's anti-poverty strategy will shift to the governance of relative poverty. Marketization, urbanization, and social transformation have brought development opportunities to China, but have also been coincided with the problem of transformational poverty, particularly the relative poverty related to the rural left-behind and migration population. In terms of moderate prosperity in all respects, economic-social development and social life, the developmental governance strategies should be adopted in addressing the issue of relative poverty, including the promotion of economic development, the construction of social support system, the enhancement of the disadvantaged group's capability, and the equalization of urban and rural public services. Meanwhile, it is critical to avoid land acquisition and urbanization that may do harm to farmers.

Key words: moderately-prosperous society in all respects, relative poverty, developmental governance

(责任编辑　郑　园)